

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ЧЕТИРИДЕСЕТ И ВТОРО НАРОДНО СЪБРАНИЕ
КОМИСИЯ ПО БЮДЖЕТ И ФИНАНСИ

ДОКЛАД

НАРОДНО СЪБРАНИЕ
Вх.№ <u>453-02-20</u>
Дата <u>14 / 04</u> 201 <u>4</u> г.

Относно: Указ № 70 на Президента на Република България, постъпил на 10.04.2014 г., за връщане за ново обсъждане на Закон за Сметната палата, приет от Народното събрание на 28 март 2014 г. и мотивите към указа.

На заседание, проведено на 14 април 2014 г., Комисията по бюджет и финанси разгледа Указ № 168 на Президента на Република България, постъпил на 10.04.2014 г., за връщане за ново обсъждане на Закон за Сметната палата, приет от Народното събрание на 28 март 2014 г.

Указът и мотивите към него бяха представени от председателя на Комисията по бюджет и финанси Йордан Цонев.

На основание чл. 101, ал. 1 от Конституцията на Република България, президентът връща за ново обсъждане в Народното събрание Закона за Сметната палата, приет от Народното събрание на 28 март 2014 г.

Президентът изтъква, че мотивите за връщането на закона е липса на концепция за организацията на дейност на Сметната палата, за броя на членовете ѝ и поради наличието на законодателни решения, които не са в съответствие с Основния закон на страната.

Президентът посочва, че Сметната палата е призвана да осъществява контрол за законосъобразно и целесъобразно разходване на бюджетните средства, набирани чрез данъци и такси от гражданите. За да се подобри ефективността на осъществявания контрол, всяко управляващо мнозинство има право да приеме конституционносъобразно законодателно решение за промяна на начина на организация и функциониране на Сметната палата.

Основните твърдения на Президента са следните:

1. Относно неспазване на чл. 91, ал. 2 от Конституцията на Република България:

„Конституцията на Република България изрично в чл. 91, ал. 2 предвижда организацията, правомощията и редът за дейност на Сметната палата да се уреждат със закон. Приетият от мнозинството в Народното събрание нормативен акт не предвижда броя на отделенията в Палатата и обхвата им на дейност.

Недопустимо е Народното събрание да откаже да изпълни Конституцията и да възложи свое конституционно правомощие на Сметната палата - тя да определя организацията си на дейност.

2. Относно определяне броя на членовете на Сметната палата:

„Няма доводи как е определена числеността на органа - без визия на законодателя каква конкретна дейност ще извършва всеки един от членовете и какви ще са отговорностите му.

Произволното определяне на броя на ръководните длъжности в институцията, а в последствие нагаждане на организацията на дейност според тези длъжности, не води до реформи и повишаване на ефективността на контрола.”

3. Относно липса на обществени обсъждания и липса на концепция:

„Приема се закон без проведено обществено обсъждане и оценка на въздействието му - в противоречие с разпоредбите на Закона за нормативните актове. Не е ясно откъде ще дойдат необходимите средства, за да се осигури по-големият финансов ресурс за заплати и материално обезпечаване на членовете.”

4. Относно липсата на право на защита при предсрочно прекратяване на мандат на председателя или на член на Сметната палата:

„Правото на защита е предвидено в чл. 56 от Конституцията на Република България. То е основно и неотменимо право на човека.

Дисциплинарна отговорност на председателя или на член на Палатата за неизпълнение на служебни задължения ще може да бъде ангажирана без право на защита и без дефиниция - кои нарушения на закона или на Етичния кодекс са тежки. Обезсмисля се въведената мандатност за членовете на органа, тъй като всеки от тях ще може да бъде сменен по всяко време. По този начин не се гарантира на членовете на Сметната палата, че те ще вземат независими и законосъобразни решения. Непълнотата в правната уредба създава съмнения за възможно политическо вмешателство в дейността на органа и приеманите от него актове.”

5. Относно „други слабости на закона”:

„- приетият закон борави с различни понятия в чл. 8, ал. 1, т. 6 и чл. 9, ал. 4, т. 2 - Етичен кодекс на Сметната палата и Етичен кодекс на служителите в Сметната палата;

- законът съдържа противоречие кога възниква задължението за председателя и членовете на Сметната палата да освободят друга платена

длъжност или да прекратят друга платена дейност - преди встъпване в длъжност или в 14-дневен срок от встъпването им в длъжност (чл. 6, ал. 4 и ал. 7);

- не намира аргументи за различен подход относно невъзможността за заемане на длъжност от служителите и членовете на Сметната палата при лишаване от право да заемат определена длъжност или да упражняват определена професия - в единия случай лишавани по съответния ред, а в другия - само по съдебен ред (чл. 5, ал. 2, т. 3 и чл. 24, ал. 1);

- в административно-наказателните разпоредби на закона е предвидено, че на виновно лице се налага имуществена санкция (чл. 63, ал. 3). По своята същност отговорността на юридическите лица или на едноличните търговци е безвиновна и обективна и се налага за неизпълнение на задължение към държавата. Предвиденото в нормата налагане на имуществена санкция, но на виновно лице, ще доведе до невъзможност за ангажиране на отговорността на юридическите лица и едноличните търговци.”

След представянето на Указа на Президента се проведе дискусия, в която взеха участие присъстващите членове на Комисията по бюджет и финанси.

В резултат на разискванията Комисията по бюджет и финанси се обедини около следните аргументи в подкрепа на Закона за Сметната палата:

1. Относно твърденията за неспазване на чл. 91, ал. 2 от Конституцията на Република България и липсата на норми в закона, уреждащи организацията на дейност на Сметната палата.

Посочените твърдения не намират основа в цитираната разпоредба.

В Конституцията е дадена само най-обща формулировка на съществуването на Сметна палата като избран от Народното събрание орган, контролиращ изпълнението на държавния бюджет. В този смисъл чл. 91, ал. 2 от Конституцията предоставя голямо поле за законодателна дейност и възприемане на алтернативни разрешения при уредбата на институцията. Параметрите на тази законодателна дейност са лимитирани от чл. 91, ал. 1 от Конституцията само относно необходимостта Сметната палата като колективен орган да включва повече от едно лице, избрано от Народното събрание, както и възлагането на правомощия със закона да бъде свързано с одитирането на публичните финанси. На основание тази разпоредба във всички приети след 1995 г. закони за Сметната палата са уредени основно съставът на този орган, мандатът на председателя и членовете му (или зам. председатели, както е в приетия от 41-то Народно

събрание закон), както и правомощията им и реда за осъществяване на дейността, в съответствие с основните характеристики на органа, определени от Конституцията.

Чл. 91, ал. 2 от Конституцията на Република България в систематичната си връзка с ал. 1 на същата разпоредба предвижда Народното събрание да уреди със закон статута и правомощията на конституционния орган Сметна палата, а не на институцията – юридическо лице Сметна палата.

В мотивите на държавния глава е налице именно смесване на двете понятия Сметна палата, които се употребяват в действащото законодателство – Сметната палата като колегиален орган и Сметната палата като юридическо лице на бюджетна издръжка. Никъде в Конституцията на Република България не е предвидено, че Народното събрание е ангажирано и овластено да определя структурата на Сметната палата като брой звена, координация и субординация в рамките на институцията, длъжности и др. Това правомощие на Народното събрание е предвидено само по отношение организацията, правомощията и редът за дейност на Сметната палата като орган за контрол върху изпълнението на бюджета. В приетия Закон за Сметната палата Народното събрание, в изпълнение на своето конституционно правомощие, ясно и недвусмислено е уредило:

- Статута на Сметната палата като колегиален орган, на нейния председател и членове;
- Продължителността на мандата на Сметната палата;
- Изисквания, условията и реда за избор на председател и членове;
- Основанията за предсрочно прекратяване на правомощията на председателя или членове на Сметната палата;
- Правомощията на Сметната палата като колегиален орган и правомощията на председателя;
- Редът за упражняване на правомощията и вземане на решения
- Правомощията на всеки отделен член на Сметната палата в качеството му на ръководител на одитно отделение.

В закона е предвидено, че дейността на Сметната палата се организира в отделения. Техният брой и обхват на дейност обаче са част от административно-организационната структура и не са предмет на законова регламентация. Същото важи и за структурата на администрацията, която, въпреки че не е предвидена в закона, е необходима за обезпечаване функционирането на институцията и също следва да намери своята регламентация. Съществуването на тези и други аспекти налагат тяхната уредба да бъде направена с вътрешен акт на Сметната палата с цел да бъде осигурена основата и механизмите за осъществяване на дейността ѝ.

По отношение законодателната уредба на Сметната палата, аналогия може да бъде потърсена с уредбата на организацията и реда на дейността на Конституционния съд. Чл. 152 от КРБ предвижда, че тези аспекти от дейността на Конституционния съд се уреждат в закон, т.е. отново е възложено конституционно правомощие на Народното събрание, аналогично на това по чл. 91, ал. 2 от КРБ. Същевременно в самия Закон за Конституционния съд е предвидено, че Конституционният съд приема правилник за организация на дейността си. Такъв е приет на основание §. 1 от Заключителните разпоредби на Закона за КС и в него се уреждат правата и задълженията на конституционните съдии, служителите и службите на КС, реда за образуване и разглеждане на конституционни дела и др.

От гореизложеното безспорно се налага извода, че Народното събрание в пълна степен е изпълнило правомощието си да регламентира на законово ниво организацията, правомощията и реда за дейност на Сметната палата, в рамките на предвиденото в Конституцията и съобразно обхвата, възложен от конституционния законодател. Освен това, следва да се отбележи, че този подход не е изолирана или необичайна законодателна практика, видно от аналогията със законодателната уредба на дейността на Конституционния съд.

Извън аргументите, свързани със спазването на Конституцията, е необходимо да се отчита, че практиката подобни органи сами да регулират вътрешната организация на дейността е не само законосъобразна, но е и силно препоръчителна с оглед особения им статут на независими органи, чиято обективност и безпристрастност трябва да бъде гарантирана. В този смисъл, подходът, който се навежда в мотивите на държавния глава не само не почива на конституционните норми, но и представлява сериозна заплаха за независимостта на Върховната одитна институция, тъй като предполага твърде голяма степен на вмешателство от страна на Народното събрание. Именно с тези съображения, и Конституционният съд, който също е независим от законодателната, изпълнителната и съдебната власт, има свободата, в рамките на закона, сам със свой акт да определи начина, по който структурира и организира дейността си.

Не на последно място, трябва да се изтъкнат и международните принципи, при които Върховните одитни институции на всички демократични държавни осъществяват дейността си. Тук, в частност, следва да се посочи Декларация от Мексико за независимостта на Върховните одитни институции, приета на Деветнадесетият конгрес на Международната организация на Върховните одитни институции (ИНТОСАЙ), проведен в Мексико и по-специално **Принцип 3 - Достатъчно широк мандат и пълна свобода на действие при изпълнение на функциите на ВОИ** и неговото конкретно проявление, а именно

„При спазване на законите, които се отнасят до тях, ВОИ не подлежат на получаване на конкретни указания или на намеса от страна на законодателната или изпълнителната власт при:

- избора на теми за одит;
- планирането, изготвянето на програма, извършването, докладването и проследяването на резултатите от своите одити;
- организацията и управлението на своите институции;
- изпълнението на своите решения, когато налагането на санкции е част от техните правомощия.”

Цитираният текст от Декларацията за независимостта на ВОИ недвусмислено показва, че въпросите за организацията на дейността на институцията Сметна палата са прерогатив на нейното ръководство, именно като гаранцията за независими.

Предвид изтъкнатите аргументи, не са налице каквито и да са основания да се твърди, че Народното събрание не е упражнило законодателната си власт и е оставило въпроси по същество да се уреждат от друг орган.

По отношение твърдението, че липсва правна уредба дали на всеки член ще бъде възложено да ръководи отделение, както и какви ще са правомощията по време и във връзка с извършваните одити на онези от членовете, които не ръководят отделения, следва да се има предвид следното:

Основната функция на членовете на Сметната палата е да участват обсъждането и приемането на одитни доклади и другите актове на Палатата и в заседанията на колегиалния орган. Ръководството на одитни отделения **не е основното правомощие на члена на Сметната палата**, а допълнително административно-организационно задължение, свързано с осъществяването на контрол на качеството и администриране на одитната дейност. Поради това, напълно неоснователни са притесненията, че членовете, които не ръководят отделения няма да имат правомощия и няма да участват в одитната дейност.

Освен това Законът за Сметната палата не съдържа никакви индикации или норми, които да водят до презумпцията, че ще има членове, които няма да ръководят отделения. Видно от разпоредбата на чл. 19 от Закона за Сметната палата, всяко отделение се ръководи от член на Сметната палата, като не е предвидено, че може да има членове, които не ръководят отделение. Сметната палата със свое решение първо ще определи броя на отделенията и техния обхват, а след това ще разпредели ръководството на тези отделения между своите членове. Чл. 20 предвижда правомощия на членовете на Сметната палата като ръководители на отделения, като текста е общ и се отнася до всички членове, а не само до отделен член.

2. Относно мотивите за определяне броя на членовете на Сметната палата

Броят на членовете е определен на база внимателен анализ на съществуващата практика, публикуваните отчети за дейността на Сметната палата, предоставения на народните представители Сравнителен анализ на статута и правомощията на Върховните одитни институции на държави-членки на Европейския съюз.

Мотивите относно промяна на числеността на органа са свързани с констатациите за влошаване качеството на одитната дейност (видно от предоставените доклади по чл. 22 от ЗСП на Консултативния съвет за преглед на качеството) и тенденции относно намаляване броя на одитите на съответствието на големи бюджетни разпоредители, а също и на одитите на изпълнението, забавяне на основни дейности, включително приемането на Наръчника за одитната дейност, което сочи липса на ресурс и капацитет в настоящото ръководство на Сметната палата да изпълнява пълно и всеобхватно правомощията си. Установява се неравномерно натоварване на одитните дирекции и прекомерна концентрация на одитни задачи в едно лице – директор на одитна дирекция. Така например от Програмата за одитната дейност за 2013 година е видно, че в Сметната палата са извършени 424 броя одити на годишни финансови отчети. Тези одити се осъществяват от една одитна дирекция, с един директор и се одобряват от един от заместник-председателите, на който е възложен съответния ресор. В допълнение, тези одити се изпълняват в лимитиран период от време – в месеците от април до 31 юли на съответната година. Този факт, сам по себе си поражда съмнения относно упражнения контрол на качеството, който в крайна сметка се осъществява от едно лице (съответния заместник-председател) и поражда рискове както за качеството, така и за обективността и безпристрастността на извършения одит. В допълнение, тези лица, осъществяват ръководство и контрол на качество и на други одитни дирекции, които осъществяват други видове одити.

От гореизложеното е видно, че настоящият брой на ръководството на Сметната палата от трима души – председател и двама заместник-председатели не позволява възможност за специализация, не дава гаранции за контрол върху качеството на одитната дейност и поражда рискове за професионалното и обективно упражняване на одитните правомощия.

Тези наблюдения сочат ясна и безспорна нужда от укрепване на статута и структурата на органа, включително чрез увеличаване на броя на членовете. Както е изтъкнато в мотивите към законопроекта, колегиалният орган е механизъм за самоконтрол и гаранцията за по-голяма обективност в одитната дейност.

По отношение конкретната бройка от 9 члена са отчетени и историческите тенденции (предишен състав от 11 души), опита и констатациите от настоящата практика, както и подходите в други европейски държави.

Предложенията, които се съдържат в мотивите на Президента законодателят да даде своята визия какво конкретна дейност ще извършва всеки един от членовете и какви ще са отговорностите му, сочат явна тенденция и желание за намеса в дейността на Сметната палата, която е абсолютно неприемлива и не може да бъде подкрепена.

Специално внимание следва да се обърне на аргументите, свързани с „увеличаване на разходите в условията на икономическа криза”, които според авторите на мотивите са пряка последица от увеличаване броя на членовете на Сметната палата.

Тези аргументи могат да се дефинират като несериозни и сочат непознаване на отчетите за дейността на Сметната палата за последните години. Считаме, че когато Президентът връща Закона за Сметната палата за ново обсъждане, задължително трябва да бъде запознат с тенденциите в дейността на Сметната палата и темповете, с които се е променял нейния бюджет, преди да се отправят такива критики.

Фактите относно бюджетната издръжка са следните:

Данните от отчетите на СП по години сочат, че извършените разходи при смяната на модела в едноличен са по-високи от тези при колегиалния. Например 2010 г. (при 11 членен състав на СП) извършените разходи са в размер на 14 357 хил.лв., а през 2012 година (при тричленен състав) е 14 827 хил. лв.. Делът на текущите разходи е в рамките на 12-14% от бюджета за периода 2005-2012 година, т.е. промяна на модела не се отразява на текущата издръжка.

3. Относно твърденията за липса на обществени обсъждания и липса на концепция

Неоснователни са твърденията, че са липсвали обществени обсъждания по проекта на Закон за Сметната палата. По законопроекта се проведе широк дебат, включително с участието на настоящото ръководство на Сметната палата и външни експерти.

Предвид разбиранията на Президента на Република България относно намесата на Народното събрание в дейността на Сметната палата, не считаме за необходимо отново да коментираме мотивите за липса на концепция на законодателя за организацията на дейността на институцията. В тази връзка препоръчваме по-задълбочено запознаване с международните принципи и стандарти относно дейността на Върховните одитни институции и цялостната философия за тяхната независимост.

4. Относно липсващо право на защита при предсрочно прекратяване на мандат на председателя или на член на Сметната палата.

Във връзка с тези твърдения, трябва да отчита следното:

- Решенията за предсрочно прекратяване на мандата се вземат от Народното събрание, но въз основа на предложение на Сметната палата.

В този смисъл в закона е развито едно производство, състоящо се от две фази, което само по себе си е гаранция за защита на лицето, тъй като Народното събрание като окончателно решава въпроса относно наличие на основание за прекратяване и не е длъжно да се съобрази с предложението на Сметната палата.

- Решенията на Сметната палата не подлежат на оспорване по съдебен ред, но това се отнася до тези решения, които са свързани с одитната дейност. Доколкото решението на Сметната палата, с което се предлага предсрочно прекратяване на мандат не е свързано с упражняване на одитни правомощия, то няма пречка такова решение да бъде оспорено пред компетентния съд по общия административно-правен ред.

- Народното събрание не може само да инициира подобно производство. Това е правомощие единствено и само на Сметната палата, поради което несъстоятелни са доводите за политическо вмешателство.

- Не може да се сподели твърдението, че всеки член по всяко време може да бъде сменен. За да бъде взето такова решение от Сметната палата, на първо място трябва да са налице основания за това, а на второ място – такова решение се приема с квалифицирано мнозинство. Това е още една гаранция за защита на правата на всеки един от членовете на състава на Сметната палата.

- Що се отнася до квалификацията на тежко нарушение, следва да се има предвид, че това кое нарушение може да бъде квалифицирано като тежко зависи от преценката на всички останали членове на Сметната палата и следва да се базира на практиката, действащите норми и не бива изрично да се дефинира, тъй като това практически е невъзможно. Текстът е включен в Закона за Сметната палата, за да предотврати случаи на отказ от страна на член на Сметната палата изобщо да изпълнява задълженията си, да блокира дейността или например да не упражнява контрол на качеството като не подписва одитни доклади, не утвърждава програми за изпълнение на одити, не одобрява работни документи и т.н.

Като специална гаранция за независимостта на Сметната палата се сочи спазването на Етичния кодекс. В този смисъл, ако спазването на Етичния кодекс не е скрепено със съответна санкция, той би имал само пожелателен и декларативен характер. Следва да се има предвид, че Етичният кодекс е задължителен за всички служители на Сметната палата

и поради това напълно неясни остават мотивите защо членовете на Сметната палата не трябва да са обвързани с него.

Ако се установят случаи на грубо погазване на етичните правила и норми, уронване престижа на институцията с неприемливо поведение като психически или сексуален тормоз, злоупотреба с алкохол и др. Сметната палата трябва да разполага с механизми за адекватна намеса и средства за безапелационно преустановяване на подобни практики.

Предполагаме, че мотивите на Президента са продиктувани от неразбиране на смисъла и съдържанието на цитираните норми, а не от съзнателен опит да се премахнат тези текстове, които са абсолютно необходима гаранция за независим и професионален орган.

5. Относно твърденията за други слабости в закона:

- Напълно е ясно, че става дума за един и същи Етичен кодекс, тъй като в наименованието на акта се съдържа Етичен кодекс на Сметната палата, което обобщаващо понятие за органа, институцията и нейните служители. Не виждаме основания да се счита, че става дума за два отделни кодекса.

- Няма мотиви да се твърди, че има противоречие и несъответствие в нормите на чл. 6, ал. 4 и ал. 7 от закона. Алинея 7 допълва ал. 4 на чл. 6 и определя краен срок, в който председателят и членовете на Сметната палата трябва да са предприели действия по прекратяване на случаи на несъвместимост със законовите изисквания, поспециално заемането на платена длъжност и/или извършването на друга платена дейност.

- Относно несъответствието между чл. 5, ал. 2, т. 3 и чл. 24, ал. 1 от закона:

Видно от внимателния прочит на двете разпоредби, в тях се визират две различни хипотези. При втората хипотеза, приложима за служителите, несъвместимостта се изразява в кумулиране на двете наказания – осъждане за тежко умишлено престъпление и лишаване от права, докато изискванията за избор на председател и членове са по-тежки и водят до несъвместимост само при наличие на едно от двете основания. Специално изискването за лишаване от права „по съответния ред” също предполага по-тежки изисквания, като е достатъчно лицето да е лишено от право, без да е необходимо това да е извършено по съдебен ред.

Абсолютно обясним е подходът на законодателя да постави по-високи изисквания за председателя и членовете отколкото за служителите на Сметната палата, като не намираме причини това да се мотивира и обяснява допълнително.

- Относно мотивите по чл. 63, ал. 3 от ЗСП:

Не смятаме, че има основания да се приеме, че Сметната палата ще бъде в невъзможност да приложи цитираната санкция поради

изтъкнатите в мотивите на Президента съображения. Съставянето на актове за установяване на административни нарушения и издаването на наказателни постановления се осъществява по общия ред, регламентиран в Закона за административните нарушения и наказания. Текстът възпроизвежда аналогични разпоредби от предишните закони и не е създавал пречки в дейността на Сметната палата до този момент.

След приключване на разискванията и проведено гласуване Комисията по бюджет и финанси, прие следното становище:

Предлага на Народното събрание да приеме повторно Закона за Сметната палата, приет от Народното събрание на 28 март 2014 г.

Становището е прието с 12 гласа „За”, 8 гласа „Против”, без „Въздържали се.

**ПРЕДСЕДАТЕЛ НА КОМИСИЯТА
ПО БЮДЖЕТ И ФИНАНСИ:**

ЙОРДАН ЦОНЕВ